



TranState Working Papers

WEDER STAATSDIENER
NOCH DIENSTLEISTER
SELBSTVERSTÄNDNIS ÖFFENTLICH
BESCHÄFTIGTER IN DEUTSCHLAND

KARIN GOTTSCHALL
ANDREAS HÄBERLE
JAN-OCKO HEUER
SYLVIA HILS

No. 187

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

*Karin Gottschall
Andreas Häberle
Jan-Ocko Heuer
Sylvia Hils*

***Weder Staatsdiener noch Dienstleister
Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland***

TranState Working Papers

No. 187

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2015

[ISSN 1861-1176]

Karin Gottschall, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer, Sylvia Hils

Weder Staatsdiener noch Dienstleister. Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in
Deutschland

(TranState Working Papers, 187)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2015

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-56644

Fax:+ 49 421 218-56633

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen, entstanden und wurde auf dessen Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel veröffentlicht.

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

Weder Staatsdiener noch Dienstleister Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland

ZUSAMMENFASSUNG

Im Zuge der Reformen des öffentlichen Dienstes in Deutschland seit den 1990er Jahren werden an die Beschäftigten neue normative Erwartungen gestellt. So sollen neben den durch den traditionellen „Staatsdiener“ charakterisierte Werte wie Neutralität, Regelgeleitetes Handeln oder Loyalität auch auf Effizienz, Flexibilität oder Serviceorientierung zielende „Dienstleister“-Werte berücksichtigt werden. Der vorliegende Beitrag untersucht mittels Fokusgruppendifkussionen von Beschäftigten in drei Bereichen des öffentlichen Dienstes die Bedeutung und Bewertung von „Staatsdiener“- und „Dienstleister“-Werten sowie Wertkonflikte und Wertinterpretationen der Beschäftigten. Zentrales Ergebnis ist eine große Heterogenität von Wertorientierungen, die auf den unterschiedlichen Marktbezug der untersuchten Bereiche des öffentlichen Dienstes zurückgeführt werden können: Bei der Polizei dominieren „Staatsdiener“-Werte wie Regelgeleitetes Handeln und Neutralität, aber selbst in diesem hoheitlichen und marktfernen Bereich sind „Dienstleister“-Werte wie Effizienz und Transparenz im Selbstverständnis der Beschäftigten angekommen. Die Bundesnetzagentur als neue Behörde zur Regulierung der privatisierten Infrastrukturbereiche zeigt, dass die Beschränkung des Staates auf Marktaufsicht bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern zu einer Betonung von „Staatsdiener“-Werten führt, während „Dienstleister“-Werten wie „Transparenz/Offenheit“ zwar relevant sind, jedoch eher instrumentell als Legitimation bzw. „Hilfswert“ für die „Staatsdiener“-Werte genutzt werden. Die Müllabfuhr zeigt den erheblichen Einfluss, den Markt und Wettbewerb auf das berufliche Selbstverständnis von öffentlich Beschäftigte nehmen: Die Beschäftigten haben hier auf Grund der im Bereich dominanten Wettbewerbslogik und der damit verbunden Angst um ihre Arbeitsplätze die „Dienstleister“-Werte weitestgehend internalisiert. Die „Staatsdiener“-Werte sind eher unbedeutend und werden als Wettbewerbshindernis wahrgenommen. Insgesamt signalisiert die Bedeutung der „Dienstleister“-Werte in allen drei Bereichen des öffentlichen Dienstes ein neues berufliches Selbstverständnis als „modernisierter, demokratischer Staatsdiener“ bzw. „öffentlicher Dienstleister“.

INHALT

1	EINLEITUNG.....	1
2	KONZEPTIONELLER RAHMEN.....	4
3	FALLAUSWAHL, DATEN UND METHODEN.....	7
3.1	Fallauswahl: Sektoren mit unterschiedlichem Marktbezug.....	7
3.2	Daten und Methoden.....	8
4	WERTORIENTIERUNGEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST.....	10
4.1	Wertorientierungen in staatlicher Kernfunktion: die Polizei.....	10
4.2	Wertorientierungen bei Marktaufsicht: die Regulierungsbehörde.....	13
4.3	Wertorientierungen bei Daseinsvorsorge im Wettbewerb: die Müllabfuhr.....	16
4.4	Wertorientierungen im öffentlichen Dienst in vergleichender Perspektive.....	19
5	FAZIT UND AUSBLICK.....	23
	LITERATUR.....	25
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	28

Weder Staatsdiener noch Dienstleister Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland¹

1 EINLEITUNG

Der öffentliche Dienst in Deutschland war lange Zeit nicht nur ein weitgehend vor dem Markt geschützter gesellschaftlicher Bereich, sondern fungierte auch als eine Art Gegenmodell zu gewinnorientierter privatwirtschaftlicher Aufgabenerledigung und Beschäftigungsregulierung. Damit einher gingen spezifische Wertorientierungen und Deutungsmuster der Beschäftigten, die insbesondere im durch Loyalität, Neutralität und Rechtsgebundenheit gekennzeichneten „Beamtenethos“ ihren Ausdruck fanden (vgl. Mayntz 1985, S. 174). Während für die Beschäftigten dabei im Binnenverhältnis – dem Staat als Arbeitgeber gegenüber – die Loyalität im Vordergrund stand, hatten im Außenverhältnis die dem loyalen Staatsdiener zugeschriebenen Normen der Rechtmäßigkeit, Gleichbehandlung und Neutralität eine besondere Bedeutung. Auch bei den Arbeitern bzw. Arbeiterinnen und Angestellten des öffentlichen Dienstes, die im „goldenen Zeitalter“ des Sozialstaatsausbaus an Bedeutung gewannen, galten marktorientierte Werthaltungen und Deutungsmuster als wenig verbreitet. Dies zeigte sich auch darin, dass diese Gruppen bis in die 1990er Jahre Einkommenssteigerungen und bessere Arbeitsbedingungen auch mit dem Argument des Interesses der BürgerInnen an funktionierenden öffentlichen Dienstleistungen durchsetzen konnten (Briken et al. 2014). Der öffentliche Sektor trug so nicht nur durch seine Größe, sondern auch durch vorbildliche Beschäftigungsverhältnisse und gemeinwohlorientierte Werthaltungen zum sozialpolitisch gezähmten Wohlfahrtskapitalismus bei.

Der vor mehr als drei Jahrzehnten einsetzende institutionelle Wandel des öffentlichen Dienstes in Deutschland stellt diesen Gegenmodellcharakter jedoch in Frage. Dieser Wandel zielte nicht nur auf Verwaltungsmodernisierung im Sinne von Bürokratieabbau und mehr Bürgernähe, sondern beinhaltete angesichts von wachsenden Finanzierungsproblemen der öffentlichen Haushalte auch eine an den Zielen und Methoden des *New Public Management* orientierte „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ (vgl. Harms und Reichard 2003). So haben – parallel zur Liberalisierung und Privatisierung wichtiger öffentlicher Infrastrukturbereiche wie Post, Bahn und Energieversorgung – effizienzorientierte Reformen im deutlich verkleinerten öffentlichen Sektor zu einer teils stärker, teils schwächer ausgeprägten Angleichung von Beschäftigungsbedingun-

¹ An den Erhebungen und Auswertungen des Projektes sowie den Vorarbeiten zu dieser Publikation war auch Dr. Kendra Briken (University of Strathclyde, Glasgow) beteiligt. Wir danken zudem Andreas Etling und Dennis Niemann vom Sonderforschungsbereich 597 für ihre hilfreichen Kommentare.

gen und Arbeitsanforderungen an die Verhältnisse in der Privatwirtschaft geführt, ablesbar etwa an einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes und einer stärker an Leistung orientierten Bezahlung (Kroos et al. 2011). Inwieweit diese Veränderungen das traditionelle Beamtenethos und ein eher gemeinwohlorientiertes Rollen- und Selbstverständnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst herausfordern, ist bisher für Deutschland wie auch im internationalen Vergleich kaum untersucht.

Nimmt man Webers Erkenntnis, dass „der Staat durch seine Diener handelt“ wie auch die in der Blütezeit des Wohlfahrtsstaates ausgeprägte Vorbildfunktion öffentlicher Beschäftigung ernst, dann ist näherer Aufschluss über Werthaltungen und Deutungsmuster öffentlich Beschäftigter unter Bedingungen finanzschwacher öffentlicher Haushalte, effizienzorientierter Reformen im öffentlichen Sektor und liberalisierter Märkte in sozialwissenschaftlicher wie gesellschaftspolitischer Perspektive von Belang. So dürften Erfolg und Nachhaltigkeit der genannten Reformen nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit die damit verbundenen Verhaltensimperative wie Effizienz, Flexibilität, Serviceorientierung, Transparenz oder Innovation von den Beschäftigten angenommen bzw. in ihr Selbstverständnis integriert werden. Auch ist davon auszugehen, dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen nicht zuletzt durch berufliche Wertorientierungen und daraus resultierende Handlungen der Beschäftigten beeinflusst wird. Schließlich dürfte auch die Legitimation öffentlicher Dienstleistungserbringung von distinkten, d.h. von privatwirtschaftlichen Orientierungen unterscheidbaren Werthaltungen öffentlich Beschäftigter abhängen. Vor diesem Hintergrund können Erkenntnisse über die kulturelle Verankerung marktlich ausgerichteter Werte bei der Erbringung öffentlicher Güter die Tiefenschärfe gesellschaftsdiagnostischer Bestandsaufnahmen wie der der „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ erhöhen, indem sie die Relevanz neuer organisationeller normativer Anforderungen im Selbstverständnis der betroffenen Beschäftigten beleuchten und Arrangements wie Widerständigkeiten und deren Rahmenbedingungen zu identifizieren suchen.

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird die Frage, inwieweit die jüngeren Reformen einen Wandel im Selbstverständnis der Beschäftigten vom „Staatsdiener“ zum „Dienstleister“ beinhalten, vielfältig thematisiert (u.a. Berg 2006; Bockel und Noordegraaf 2006; Caron und Giauque 2006); es gibt jedoch noch kaum Studien, die das Rollen- und Selbstverständnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst unter Reformbedingungen empirisch untersuchen. Das insbesondere in den angelsächsischen Ländern verbreitete Konzept der „Public Service Motivation“ konzentriert sich auf individuelle Dispositionen der Beschäftigten und behauptet Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft hinsichtlich Politikaffinität, Gemeinwohlorientierung und anderen Orientierungen der Beschäftigten (Hammerschmid et al. 2009; Perry und Wise 1990). Weitere quantitativ orientierte OECD-ländervergleichende Stu-

dien konstatieren besondere Wertorientierungen öffentlich Beschäftigter im Vergleich zu privatwirtschaftlich Beschäftigten (Tepe und Brachem 2014), ohne freilich deren Begründungen und organisationale Kontexte nachvollziehen zu können. Kontextsensitiver sind hier qualitativ ausgerichtete arbeitssoziologische Studien, die in jüngerer Zeit für den deutschsprachigen Raum das Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter untersuchen (z.B. Vogel 2012). Gegenstand sind in der Regel spezifische Bereiche des öffentlichen Dienstes wie Post, Kommunalverwaltung oder Krankenhäuser und damit auch besondere Beschäftigtengruppen wie etwa Schalterbeamte, die in Einzelinterviews und/oder teilnehmender Beobachtung untersucht werden (Englert und Sondermann 2012; Grabe et al. 2012; Flecker et al. 2014). Diese Studien thematisieren Anerkennungs- und Wertschätzungskonflikte, den Umgang mit veränderter Arbeits- und Beschäftigungsregulierung und zum Teil auch die Gemeinwohlorientierung (Flecker et al. 2014) oder verschiedene Formen des Amtsethos' öffentlich Beschäftigter (Sondermann et al. 2014). Sie liefern wichtige Hinweise darauf, dass neue Anforderungen an Effizienz und Kundenorientierung subjektiv höchst unterschiedlich interpretiert werden und im Zusammenhang mit veränderten Arbeitsbedingungen insbesondere auch Anerkennungsprobleme hervorrufen. Doch auch wenn diese Untersuchungen bei den mehr oder weniger marktlich orientierten Veränderungen der jeweiligen Arbeitswelten ihren Ausgangspunkt haben, erfolgt in der Regel keine systematische Berücksichtigung des (unterschiedlichen) Marktbezugs der untersuchten Bereiche. Auch werden die Wertorientierungen der öffentlich Beschäftigten und ihre auf das jeweilige öffentliche Gut bezogenen Begründungen nicht explizit unter Gesichtspunkten des Wandels fokussiert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die den öffentlich Beschäftigten in der Vergangenheit zugeschriebenen besonderen Werthaltungen sich nicht einheitlich, sondern in Abhängigkeit von Veränderungen von Arbeitsanforderungen und Beschäftigungssituation wandeln und für den öffentlichen Dienst spezifische Werthaltungen insbesondere in jenen Bereichen herausgefordert sind, in denen Ökonomisierung in Form von effizienzorientierten Reformen besonders ausgeprägt ist.

Diese Lücke adressiert der folgende Beitrag. Vor dem Hintergrund der jüngeren ökonomisch motivierten Reformen im öffentlichen Dienst in Deutschland gehen wir der Frage nach, welche normativen Erwartungen und Wertorientierungen heutzutage für das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland bedeutsam sind und berücksichtigen dabei mögliche Unterschiede zwischen eher marktnahen und eher marktfernen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Um Abweichungen vom in der Vergangenheit konstatierten besonderen öffentlichen Dienstethos zu erfassen, dient als analyseleitende Heuristik eine idealtypische Unterscheidung zwischen traditionellen „Staatsdiener“-Werten – Neutralität, Regelgeleitetes Handeln, Stabilität bzw. Kontinuität und Loyalität – einerseits und auf ökonomische Rationalisierung

und Bürgernähe zielenden „Dienstleister“-Werten – Innovation, Flexibilität, Effizienz, Service- und Kundenorientierung sowie Transparenz bzw. Offenheit – andererseits. Diese Werte wurden in Fokusgruppendifkussionen mit Beschäftigten im öffentlichen Dienst zur Debatte gestellt, um die Relevanz dieser Werte im beruflichen Selbstverständnis sowie kollektiv geteilte Bewertungen und Interpretationen und nicht zuletzt Konflikte innerhalb dieses Wertespektrums bzw. mit Anforderungen an die Erbringung öffentlicher Güter zu erfassen. Untersucht wurden drei Bereiche des öffentlichen Dienstes, die in unterschiedlichem Maße von Ökonomisierung betroffen sind und einen unterschiedlichen Bezug des Staates zum Markt repräsentieren: die *Polizei* als Verkörperung des Gewaltmonopols des Staates bei der Herstellung öffentlicher Sicherheit; die *Müllabfuhr*, bei der der Staat bzw. die Kommunen oftmals im Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Akteuren stehen; sowie die Bundesnetzagentur in ihrer Funktion als *Energieregulierungsbehörde*, die für staatliche Regulierung des Wettbewerbs zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren in einem ehemals staatlich organisierten Bereich steht. Im Folgenden werden zunächst der konzeptionelle Rahmen und die analyseleitende Heuristik erläutert (Abschnitt 2), dann die Methoden zur Datenerhebung und Datenauswertung dargestellt (Abschnitt 3) und schließlich die Ergebnisse – sowohl einzeln für die drei Bereiche des öffentlichen Dienstes als auch in vergleichender Perspektive – vorgestellt und vor dem Hintergrund des Marktbezugs der jeweiligen Bereiche diskutiert (Abschnitt 4), bevor ein Fazit gezogen wird (Abschnitt 5).

2 KONZEPTIONELLER RAHMEN

Zur Auseinandersetzung mit der Frage, welche Werte im beruflichen Selbstverständnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst wichtig sind, bieten die Ansätze der Rollentheorie einen wichtigen Anknüpfungspunkt. Zwar liegt eine einheitliche Rollentheorie nicht vor, Konsens ist jedoch, dass die Rolle den „Schnittpunkt‘ oder das ‚Gelenk‘ zwischen dem Einzelnen und der Gesellschaft“ (Weißhaupt 2008, S. 7) darstellt. So sind Rollen immer mit sozialen Positionen verbunden, die verfestigte, unterschiedlich gewichtete, normative Erwartungen darstellen, die ein Akteur auf dieser Position erfüllen muss (z.B. Dahrendorf 2006). Diese Rollenerwartungen werden über Sozialisationsprozesse internalisiert und sind gesellschaftlich über Sanktionen abgesichert (ebd.). In Bezug auf den öffentlichen Dienst sind einerseits normative Erwartungen relevant, die durch die Strukturen des Beschäftigungsregimes geprägt sind, wie z.B. durch das Bezahlungs- oder Laufbahnsystem; und andererseits neue Erwartungen, die im Rahmen von Reformstrategien an die Beschäftigten herangetragen werden wie z.B. eine stärkere Effizienz- oder Bürgerorientierung. Neben den Rollenerwartungen ist auch der aus der interaktionistischen Kritik entwickelte, dynamische Aspekt des Rollenkonzeptes – das Rollenhandeln – für die vorliegende Untersuchung relevant: Mit der Erfassung des Rol-

lenhandelns wird der Fokus von den Erwartungen an eine soziale Position auf die Perzeption durch die Betreffenden und den – teilweise auch kreativen – Umgang mit diesen Erwartungen verschoben (z.B. Goffman 1972). Für die vorliegende Untersuchung kann mit Bezug auf Rollenhandeln dargestellt werden, wie die an die Beschäftigten im öffentlichen Dienst herangetragenen (Reform-)Erwartungen von diesen wahrgenommen und interpretiert werden.

Um das berufliche Selbstverständnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu analysieren, wurde auf Basis vorliegender Erkenntnisse zur Beschäftigungsregulierung im öffentlichen Dienst sowie politik- und verwaltungswissenschaftlicher Literatur zu Reformstrategien und -entwicklungen ein heuristischer Rahmen entworfen. Dabei wurden zwei Idealtypen normativer Erwartungen an Beschäftigte im öffentlichen Dienst unterschieden, denen jeweils spezifische Werte zugeordnet wurden: der auf traditionellen und bürokratischen Handlungserwartungen beruhende „Staatsdiener“ und der an der Privatwirtschaft orientierte „Dienstleister“.

Die traditionellen Handlungserwartungen, die im Idealtyp des „Staatsdieners“ festgehalten sind, werden insbesondere mit Blick auf das bis vor zwei Jahrzehnten für den gesamten öffentlichen Dienst als Leitbild fungierende Beamtenverhältnis deutlich: Die Beschäftigungsbedingungen von BeamtenInnen sind in Deutschland Teil des öffentlichen Rechts und unterliegen damit einem Sonderrecht, das spezifische Rechte und Privilegien sowie bestimmte Pflichten enthält. Für BeamtenInnen gelten neben der allgemeinen Treuepflicht über die Tätigkeit hinausgehende und sich auf das gesamte Verhalten auswirkende Anforderungen, die hohe Erwartungen an die Loyalität der Beschäftigten implizieren. So erwarten die entsprechenden Bundes- und Landesgesetze, dass Beamte sich „mit vollem persönlichen Einsatz ihrem Beruf [...] widmen“ (Bundesbeamtengesetz/BBG § 61 Abs. 1; Beamtenstatusgesetz/BeamtStG, § 34) und ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes so ausrichten, dass es ihrer Stellung als Repräsentanten des Staates gerecht wird. Darüber hinaus unterliegen BeamtenInnen einer gesetzlich geregelten Neutralitätspflicht (BBG § 60 Abs. 1; BeamStG § 33 Abs. 1), die mit Unparteilichkeit und Sachlichkeit dem Dienstherrn sowie den BürgerInnen gegenüber spezifiziert ist. Weiter ergibt sich eine hohe Bedeutung regelgeleiteten Verhaltens für BeamtenInnen aus dem Umstand, dass zahlreiche Aspekte der Beschäftigung gesetzlich geregelt sind. Dies gilt nicht nur grundsätzlich für das Beschäftigungsverhältnis, sondern auch direkt für die Ausübung von Tätigkeiten, wie z.B. in der gesetzlich geregelten Beratungs- und Unterstützungspflicht sowie der Folgepflicht gegenüber den Vorgesetzten (BBG § 62; BeamStG § 35). Während sich so aus den Normen der Beamtenbeschäftigung direkt Rollenerwartungen ableiten lassen, gilt das für Tarifbeschäftigte, die auf der Grundlage von tariflichen Regelungen beschäftigt sind, nicht unmittelbar. Dennoch ist auch für diese Gruppe von ähnlichen Rollenerwartungen auszugehen. Dafür sprechen

die im Zeitverlauf realisierte Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse (vgl. u.a. Keller 2010) sowie eine Vermischung von Tarifbeschäftigten und BeamtenInnen in gleichen Funktionen wie etwa im Bereich des Lehrerberufs oder in der Verwaltung (Bull 2006, S. 23). Tatsächlich konstatieren ältere Studien auch eine Angleichung im Berufsethos beider Beschäftigtengruppen und gehen generell von einer relativen Homogenität der Rollenerwartungen im öffentlichen Dienst aus (Mayntz 1985, S. 173ff.).

In den letzten drei Jahrzehnten ist es zu einem Wandel des Beschäftigungsregimes gekommen, der mit neuen Anforderungen an die Beschäftigten einhergeht und somit auch auf ein verändertes Selbstverständnis der Beschäftigten zielt. Vor dem Hintergrund der Kritik an der Verwaltung und dem öffentlichen Dienst können zwei Reformwellen unterschieden werden (Behnke 2005): In einer ersten Phase lag der Schwerpunkt auf dem Output des öffentlichen Dienstes; so zielten *New Public Management (NPM)-Reformen* vor allem auf eine Erhöhung der Effizienz. Gleichzeitig wandelten sich auch die Ansprüche an die Beschäftigten: So werden traditionelle Werte wie Hierarchie, Unparteilichkeit oder Rechtsförmigkeit im Lichte des NPM-Paradigmas als veraltet und umständlich und als Hindernis für eine „schlanke Organisationsführung“ angesehen und stattdessen werden Werte wie Wettbewerbsfähigkeit, Eigeninitiative und Flexibilität betont. „Erwartet wird nicht mehr, dass die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes aus Pflichtbewusstsein und Loyalität zum öffentlichen Interesse handeln; vielmehr versucht man, ihr Verhalten über Anreize und Sanktionen zu steuern, appelliert also an ihr Eigeninteresse: Aus Staatsdienern sollen Manager werden.“ (ebd., S. 247) Die Kritik an dieser Ökonomisierung öffentlicher Dienste wiederum löste eine zweite Reformwelle aus, die stärker auf eine Orientierung des Verwaltungshandelns auf Serviceleistungen für BürgerInnen zielte und damit neben dem Vorwurf der bürokratischen Ineffizienz auch den der Intransparenz öffentlicher Dienstleistungserbringung aufgriff (ebd., S. 248). So propagieren Politik und öffentliche Arbeitgeber inzwischen für alle Bereiche und Beschäftigten im öffentlichen Dienst die Leit motive Bürgerorientierung, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Handelns (Bundesministerium des Innern 2014).

Die traditionellen Werte des deutschen öffentlichen Dienstes einerseits und die durch die Reformen neu an die Beschäftigten herangetragenen Werte andererseits lassen sich als „stereotype Minimalinhalte einer sozialen Rolle“ (Fuchs-Heinritz et al. 2011_ENREF_4, S. 582) verstehen und in eine Heuristik einbinden, die zwischen dem Idealtyp des traditionellen „Staatsdieners“ und dem des marktorientierten „Dienstleisters“ unterscheidet. Dem Idealtyp des „Staatsdieners“ können die Werte Loyalität, Regelgeleitetes Handeln, Neutralität und Stabilität/Kontinuität zugeordnet werden, dem Idealtyp des „Dienstleisters“ dagegen die Werte Effizienz, Flexibilität, Innovation, Service- und Kundenorientierung sowie Transparenz/Offenheit (siehe Tabelle 1). Zwar kann aufgrund des Fehlens von Daten für die Zeit vor den Reformen nicht der *Wandel* von Wertorientie-

rungen erfasst werden, aber mithilfe dieser Heuristik lassen sich Wertorientierungen im öffentlichen Dienst der Gegenwart abbilden und interpretieren.

Tabelle 1: Analyseleitende Heuristik von Idealtypen und zugeordneten Werten

<i>Werte des Idealtyps „Staatsdiener“</i>	<i>Werte des Idealtyps „Dienstleister“</i>
Loyalität	Effizienz
Regelgeleitetes Handeln	Flexibilität
Neutralität	Innovation
Stabilität/Kontinuität	Service- und Kundenorientierung
	Transparenz/Offenheit

3 FALLAUSWAHL, DATEN UND METHODEN

3.1 Fallauswahl: Sektoren mit unterschiedlichem Marktbezug

Um die Wertorientierungen und das Selbstverständnis von öffentlich Beschäftigten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konstellationen von Staat und Markt zu untersuchen, wurden drei Bereiche des öffentlichen Dienstes ausgewählt, die sich – nicht zuletzt aufgrund der Spezifik des zu erbringenden öffentlichen Gutes – in ihrem Marktbezug deutlich unterscheiden und ein in dieser Vergleichsperspektive noch nicht erforschtes Spektrum des öffentlichen Dienstes abdecken.

Die *Polizei* repräsentiert einen marktfernen Bereich des öffentlichen Dienstes, in dem der Staat bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben über das Gewaltmonopol verfügt; es gibt bei der Herstellung öffentlicher Sicherheit somit keinen direkten Marktbezug. Die Beschäftigten bei der Polizei in Deutschland sind durchweg in öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen mit Beamtenstatus beschäftigt und verfügen angesichts der Spezifik der Ausbildungswege und des staatlichen Gewaltmonopols kaum über Beschäftigungsalternativen in der Privatwirtschaft. Es wurde deshalb davon ausgegangen, dass in diesem marktfernen Bereich der Herstellung öffentlicher Sicherheit die traditionellen „Staatsdiener“-Werte von zentraler Bedeutung sind. Zugleich bedeutet dies: Sollten selbst bei der Polizei „Dienstleister“-Werte eine wichtige Rolle spielen, kann vermutet werden, dass diese Werte im gesamten öffentlichen Dienst in Deutschland relevant sind.

Demgegenüber wurde mit der kommunalen *Müllabfuhr* ein Bereich ausgewählt, in dem neben öffentlichen Dienstleistern auch private Akteure agieren und der Staat in- zwischen direkt oder indirekt im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft steht. Im Bereich der Hausmüllabfuhr stehen kommunale Dienstleister zwar nicht im direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, da Städte und Kommunen entscheiden können, ob die kommunale Müllabfuhr die Dienstleistung übernehmen soll oder der Auftrag über eine Ausschreibung an private Unternehmen vergeben wird; diese Entscheidungen werden jedoch häufig vor dem Hintergrund eines virtuellen Wettbewerbs (Nullmeier 2005, S.

111) durch Kosten- und Leistungsvergleiche getroffen. Im Bereich des Verpackungsmülls wurde mit der Verpackungsverordnung von 1991 in Deutschland zusätzlich zum öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystem ein zweites System aufgebaut, bei dem die Auftragsvergabe ausschließlich über den Wettbewerb erfolgt. Öffentliche Unternehmen, die die Müllabfuhr in diesem Bereich übernehmen, stehen hier in direkter Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern. Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund des Wettbewerbs oder Kostenvergleichs mit der Privatwirtschaft bei den Beschäftigten der kommunalen Entsorgungsbetriebe „Dienstleister“-Werte eine wichtige Rolle spielen.

Ein dritter Fall steht für eine neue Art des Marktbezugs, nämlich neu eingerichtete staatliche *Regulierungsbehörden* wie die deutsche Bundesnetzagentur, die sowohl den Energiemarkt als auch andere netzgebundene Märkte reguliert. Die Förderung von Wettbewerb in den neuen Infrastrukturmärkten ist eine staatliche Aufgabe, die erst mit der Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen entstanden ist. Es handelt sich damit um eine Aufgabe, die zum einen durch einen direkten Marktbezug und zum anderen durch den Rückzug des Staates auf die Letztverantwortung für die Erbringung des öffentlichen Gutes gekennzeichnet ist. Einerseits sprechen die Beschäftigungsverhältnisse im Beamtenstatus sowie die auf Grund des Rückzuges auf die Letztverantwortung stark rechtlich durchdrungene Aufgabe mit weitreichenden Kontrollrechten und -pflichten der Beschäftigten für eine Relevanz von „Staatsdiener“-Werten. Andererseits sprechen zwei Gründe für eine gewisse Affinität der Beschäftigten zu „Dienstleister“-Werten: zum einen handelt es sich um eine neu und im Zuge der NPM-Reformen geschaffene Behörde, was die Einführung NPM-orientierter Handlungsimperative sowohl vermuten lässt als auch erleichtert haben mag; zum anderen erfolgt die Regulierungsaufgabe in direkter Interaktion mit der Privatwirtschaft und die in der Behörde tätigen hoch qualifizierten Beschäftigten finden (anders als etwa die Beschäftigten in der Müllentsorgung) in der Privatwirtschaft lukrative Beschäftigungsalternativen vor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die drei ausgewählten Sektoren des öffentlichen Dienstes für unterschiedliche Formen des Marktbezugs stehen: Während die Polizei marktfern bzw. ohne direkten Marktbezug ist, ist der Staat bei der kommunalen Müllabfuhr Marktteilnehmer, der über Eigenerbringung oder externe Ausschreibung entscheidet und teilweise in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu privaten Anbietern steht; bei der Regulierungsbehörde übt der Staat eine Kontrollfunktion gegenüber dem Markt aus.

3.2 Daten und Methoden

Da sich das berufliche Rollen- und Selbstverständnis aus Interaktionen und gemeinsamen Erfahrungen konstituiert, wurde mit leitfadengestützten Fokusgruppendifkussionen eine Erhebungsmethode gewählt, die es ermöglicht, eine Kollektivebene basierend auf

gemeinsamen bzw. strukturidentischen Erfahrungen zu analysieren. Fokusgruppen eröffnen einen Zugang zu „einer kollektiven Erlebnisschichtung in einem gemeinschaftlichen Lebensraum“, und ermöglichen darüber hinaus auch Erkenntnisse „zu ‚übergemeinschaftlichen‘ konjunktiven Entstehungszusammenhängen kollektiver Orientierungen“ (Liebig und Nentwig-Gesemann 2009, S. 144). Weiterhin lassen sich über das durch einen Leitfaden fokussierte, aber dennoch für die thematischen Akzentuierungen der TeilnehmerInnen offene Design der Gruppendiskussionen diskursive Aushandlungsprozesse zu Rollenerwartungen und Werthaltungen im öffentlichen Dienst nachzeichnen. Diese Aushandlungsprozesse werden dabei nicht als situativ emergierend aufgefasst, sondern als Repräsentationen bzw. Aktualisierungen von kollektiven Positionen innerhalb des öffentlichen Dienstes bzw. der einzelnen Bereiche (vgl. hierzu auch Bohnsack 2008, S. 374).

Der hier präsentierten Auswertung liegen fünf Fokusgruppendifkussionen zugrunde, jeweils zwei Beobachtungen bei der Polizei und der Müllabfuhr und eine bei der Bundesnetzagentur: Für die Polizei wurden Landespolizeien aus je einem Stadtstaat und einem Flächenstaat ausgewählt, in denen – wie in anderen Landespolizeien – seit den 1990er Jahren Personalabbau und eine effizienzorientierte Reorganisation der Arbeit stattgefunden haben. Bei der Müllabfuhr handelt es sich um kommunale Entsorger in zwei Großstädten, in denen sowohl die Hausmüllabfuhr als auch die Verpackungsmüllabfuhr vom kommunalen Unternehmen erledigt wird. Bei den Regulierungsbehörden wurde nur ein Fall ausgewählt, da in Deutschland mit der branchenübergreifenden Bundesnetzagentur lediglich eine Behörde existiert; hier haben sowohl Reformen des Beamtenverhältnisses (z.B. die Einführung leistungsorientierter Vergütung) stattgefunden als auch solche, die zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgebers beitragen sollten (z.B. flexibler Personaleinsatz, Ausbau von Weiterbildungsmöglichkeiten, Work-Life-Balance-Maßnahmen).

Die Fokusgruppen bestanden aus bis zu zwölf TeilnehmerInnen. Um einerseits möglichst vielfältige Beiträge von Beschäftigten mit verschiedenen Berufserfahrungen in dem jeweiligen Bereich zu erreichen und andererseits Probleme der Auseinandersetzungen über Betriebsinterna zu vermeiden, wurden die Fokusgruppen – sofern möglich – so zusammengestellt, dass sich die Beschäftigten nicht aus ihrem direkten Arbeitsumfeld kannten und die Gruppen möglichst heterogen hinsichtlich Dienstaltes, Geschlecht, und Erfahrungen in der Privatwirtschaft waren (vgl. Lamnek 2005, S. 107ff.); um mögliche Veränderungen der Wertorientierungen zu erfassen, wurde darauf geachtet, dass auch Beschäftigte mit langjähriger Berufserfahrung im öffentlichen Dienst in den Fokusgruppen vertreten waren. Neben den Wertorientierungen waren die Arbeitssituation im öffentlichen Dienst, Gemeinwohlorientierungen und Veränderungen im öffentlichen Dienst weitere Schwerpunkte der Fokusgruppendifkussionen. Zur Auseinandersetzung

mit den Werten wurden die TeilnehmerInnen mit einer Liste von Werten konfrontiert, deren Bedeutung sie zunächst für den öffentlichen Dienst und für ihren Bereich beurteilen sollten. Anschließend wurden spezifizierende Aussagen und Diskussionen zur Relevanz der Werte, bereichsspezifischen Interpretationen, sowie möglichen Wertkonflikten angeregt. Die Audioaufnahmen der Fokusgruppen wurden transkribiert und mit einer „inhaltlich-strukturierenden Inhaltsanalyse“ (Kuckartz 2012: 77ff.)_ENREF_19 ausgewertet, bei der mittels eines sowohl deduktiv als auch induktiv am Material gewonnenen Codesystems das Interviewmaterial im Team konsensuell vercodet und ausgewertet wurde (vgl. Schreier 2012: 89ff.).

4 WERTORIENTIERUNGEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Die Wertorientierungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden im Folgenden zunächst für die einzelnen Bereiche vorgestellt – die Polizei (4.1), die Regulierungsbehörde (4.2) und die Müllabfuhr (4.3) – und anschließend vergleichend ausgewertet (4.4). Thematisiert werden dabei jeweils die Bedeutung und Bewertung der einzelnen Werte, Konflikte zwischen Werten und ihre Auflösung sowie das Verständnis und die Interpretationen der Werte vor dem Hintergrund der analyseleitenden Unterscheidung zwischen „Staatsdiener“-Werten und „Dienstleister“-Werten.

4.1 Wertorientierungen in staatlicher Kernfunktion: die Polizei

Die Herstellung öffentlicher Sicherheit ist eine staatliche Kernaufgabe, bei der sich der Staat das Monopol vorbehält. Trotz NPM-orientierten Reformen bei den deutschen Polizeien – wie Personalabbau, Organisationsreformen und Veränderungen in der Beschäftigungsregulierung – hat sich in diesem Bereich das Verhältnis von Staat und Markt nicht verändert. Die Fokusgruppendifkussionen bei den untersuchten Polizeien zeigen aber, dass selbst in diesem „marktfernen“ Bereich die markt- und bürgerorientierten „Dienstleister“-Werte Einzug in das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gefunden haben. Dieser Wertewandel innerhalb des polizeilichen Selbstverständnisses wird an mehreren Stellen von den Beamten explizit angesprochen. Deutlich wird dabei jedoch auch, dass der Bedeutungszuwachs dieser Werte nicht zwangsläufig mit einem allgemeinen Relevanzverlust der „Staatsdiener“-Werte einhergeht. Vielmehr kommt es zu einem oftmals konfliktreichen Mit- und Nebeneinander dieser Wertekonstellationen.

Als wichtigste normative Erwartung im polizeilichen Rollenbild bezeichnen die Beschäftigten den „Staatsdiener“-Wert „Regelgeleitetes Handeln“. Dieser Wert ist nicht nur für sie selbst von zentraler Bedeutung und wird einhellig positiv beurteilt, sondern wird auch als zentrale Rollenerwartung des Arbeitgebers und der Öffentlichkeit angese-

hen: „Recht muss vorhersehbar sein für jeden, sag ich mal, und auch generell Verwaltungshandeln muss vorhersehbar sein, und deswegen denk ich, dass da von der Öffentlichkeit her eine sehr, sehr hohe Erwartungshaltung [besteht]“ (9:31)². Die in diesem Zitat anklingende dominierende Interpretation des Wertes zielt auf die Rechtsgebundenheit individuellen wie organisationalen Handelns und ist für die BeamtInnen in dreifacher Hinsicht bedeutsam. Auf einer die öffentliche Dienstleistungserbringung im eigenen Arbeitsfeld legitimierenden Ebene wird auf eine Verpflichtung gegenüber der Bevölkerung zum rechtsgebundenen Handeln verwiesen: „Eigentlich ist ja das Volk der Arbeitgeber, die haben beschlossen, [...es] soll eine Polizei geben und die sind regelgebunden“ (5:200). Auf der Ebene des Organisationshandelns wird der Wert als Voraussetzung für das Vertrauen der BürgerInnen in die Polizei angesehen, ohne welches die Aufgabe der Polizei nicht bewältigt werden könne. Auf der Ebene des alltäglichen Arbeitshandelns ist dieser Wert schließlich „wichtig, damit wir [...] eine Handlungsanleitung haben“ (5:107), und dient für die PolizistInnen nicht zuletzt als Schutz vor möglichen aus dem Einsatzgeschehen resultierenden negativen Rechtsfolgen.

Im Selbstverständnis der BeamtInnen sehr eng mit „Regelgeleitetem Handeln“ verbunden ist der Wert „Neutralität“. Im Sinne einer (regelgeleiteten) Gleichbehandlung aller polizeilichen Gegenüber dient er als Orientierung im eigenen Arbeitshandeln und bietet die Möglichkeit der Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren innerhalb des Arbeitsfeldes, wie z. B. privaten Sicherheitsdiensten. Daher stellt der Wert „Neutralität“ einen weiteren konstitutiven Bezugspunkt für das berufliche Selbstverständnis der PolizistInnen dar.

Die zentrale Bedeutung von „Regelgeleitetem Handeln“ sowie „Neutralität“ im Selbstverständnis der PolizistInnen führt jedoch vielfach zu Konflikten mit anderen Werten – und zwar überwiegend mit solchen, die dem Idealtyp des „Dienstleisters“ zugeordnet sind. Besonders häufig werden Konflikte mit dem Wert „Effizienz“ geschildert. Zwar wird diesem Wert „im Zeitalter von knappen Staatshaushalten“ (9:41) eine Bedeutung im alltäglichen Arbeitshandeln zugebilligt, aber auf organisationaler Ebene wird der Wert vornehmlich im Sinne von Einsparungen verstanden und von den Beschäftigten negativ gesehen: „[Es wird] langsam haarsträubend, [...] es wird nur noch gespart, soll immer effizienter werden“ (5:138). Dabei wird auch thematisiert, dass „Effizienz“ die Erbringung des öffentlichen Gutes Sicherheit gefährde, wenn diesem Wert gegenüber „Regelgeleitetem Handeln“ und anderen „Staatsdiener“-Werten der Vorzug gegeben wird: So berichtet ein Fokusgruppenteilnehmer von der Suche nach einem Leichnam im Fundament einer Fabrikhalle und diskutiert angesichts der „horrenden

² Als Quellenangabe hinter Zitaten aus den Interviews findet sich jeweils die Kennnummer der Gruppendiskussion vor dem Doppelpunkt, der entsprechende Absatz innerhalb des Transkripts dahinter.

Kosten“ (9:41) für das Abtragen des Gebäudes auch einen Verzicht aus Effizienzgründen. Diese Möglichkeit wird jedoch verworfen, denn „wenn man [...] darauf verzichtet, dann ist es ja irgendwie auch schon eine Bankrotterklärung“ (9:41). Deutlich wird an diesem Beispiel die übergeordnete Bedeutung, die dem Wert „Regelgeleitetes Handeln“ beigemessen wird.

Ein weiterer wichtiger, aber umstrittener „Dienstleister“-Wert ist „Service- und Kundenorientierung“. Einerseits problematisieren die Beschäftigten die Passung des Begriffs „Kunde“ auf ihren Tätigkeitsbereich: „es sind keine Kunden, ich hab Hilfebedürftige und ich hab Straftäter, [...] was soll ich da für eine Orientierung haben“ (9:53). Eine Lösung dieses Problems konstruieren die BeamtInnen, indem sie „Service- und Kundenorientierung“ nur selektive Geltung und eine bedingte Relevanz zugestehen, und zwar in Bezug auf den „Service“, den man für die „Geschädigten“ leiste (9:53). Andererseits sehen die Beschäftigten die Polizei durchaus als „Serviceeinrichtung“, die „Service am Bürger“ (5:100) erbringe. In dieser Verwendung überwiegt eine Interpretation als „Rückkopplung zwischen dem öffentlichen Dienst und demjenigen, der jetzt mit dem öffentlichen Dienst in Berührung kommt“ (9:56). Die BeamtInnen vollziehen hier somit erhebliche interpretative Passungsarbeit, um dem Begriff in ihrem Tätigkeitsbereich Bedeutung verleihen und ihn positiv konnotieren zu können.

Was sich bei der Interpretation des Wertes „Service- und Kundenorientierung“ andeutet, wird beim Wert „Transparenz/Offenheit“ noch deutlicher: ‚der Bürger‘ wird nicht mehr als ‚irgendwie so eine Art Eindringling‘ (9:65) in die Polizei gesehen sondern fungiert als legitimer Erwartungsträger im Rollenbild der PolizistInnen. Sind sich die PolizistInnen bezüglich der Bedeutung dieser neuen Außenorientierung einig, kommt in der Bewertung von Transparenz im Arbeitsalltag jedoch ein eher ambivalentes, von bedingter Relevanz geprägtes, Verhältnis zum Ausdruck. So äußert ein Interviewer: „Es erschwert unsere Arbeit, [...] wenn dann schlichte Sachverhalte noch auf der Straße ausdiskutiert werden sollen. [...]Es ist manchmal lästig und kostet Zeit und Nerven, diese Transparenz, [...] und manchmal hab ich auch keine Lust dazu“ (9:67).

Angesichts der spezifischen Bedeutung der „Dienstleister“-Werte im Selbstverständnis der BeamtInnen sowie der neuen Rolle des Bürgers als zentralem Erwartungsträger wird auch eine zunächst ungewöhnlich anmutende Interpretation des „Staatsdiener“-Wertes „Loyalität“ verständlich. Während der Wert im öffentlichen Dienst traditionell auf das besondere Dienst- und Treueverhältnis zwischen Dienstherr und Beamten zielte und oft eine einseitige Beziehung implizierte – der Dienstherr formuliert normative Erwartungen gegenüber dem Beamten – so wird „Loyalität“ in den Fokusgruppendifkussionen als reziprokes Verhältnis gedeutet, das nicht mehr allein Gehorsam gegenüber dem Vorgesetzten bedeutet, sondern als fairer Umgang miteinander verstanden wird, der Rückmeldungen und Kritik seitens der Untergebenen einschließt. Mit der gestiege-

nen Außenorientierung geht also auch eine gewisse Emanzipation der Beschäftigten von den Erwartungshaltungen des Dienstherrn einher.

Für die Polizei als „marktfremem“ Bereich lässt sich zusammenfassen, dass ungeachtet des Einzugs von NPM-orientierten neuen Handlungsanforderungen die „Staatsdiener“-Werte „Regelgeleitetes Handeln“ und „Neutralität“ den Kern des beruflichen Selbstverständnisses der Beschäftigten bilden. Sie stehen mit einigen, ebenfalls wichtigen „Dienstleister“-Werten häufig in einem konflikthaften Verhältnis, welches jedoch zu Gunsten der „Staatsdiener“-Werte aufgelöst wird. In der Akzeptanz von bestimmten „Dienstleister“-Werten äußert sich darüber hinaus eine zunehmende Außenorientierung der Polizei am Bürger als legitimem Erwartungsträger, die nach innen gerichtet auch Emanzipationsprozesse anstößt: Die Beschäftigten lösen sich ein Stück weit von Rollenerwartungen des Dienstherrn und formulieren ihrerseits Forderungen, die einen Umgang ‚auf Augenhöhe‘ nicht nur im Außenverhältnis sondern auch im hierarchisch geprägten Binnenverhältnis beinhalten. Zudem erhalten die von den Beschäftigten als wichtig angesehenen „Dienstleister“-Werte ihre Bedeutung nur auf Grund einer erheblichen interpretatorischen Passungsarbeit.

4.2 Wertorientierungen bei Marktaufsicht: die Regulierungsbehörde

Im Zuge der Privatisierungen der öffentlichen Versorgung in den Bereichen Energie (Strom, Gas), Telekommunikation, Post und Eisenbahn hat der Staat eine neue Aufgabe übernommen: die Regulierung dieser Infrastruktur-Bereiche mit dem Ziel der Förderung von Wettbewerb in diesen monopolgeneigten Märkten. Für diese Aufgabe ist in Deutschland mit der Bundesnetzagentur eine branchenübergreifende Regulierungsbehörde geschaffen worden, die über weitreichende Befugnisse gegenüber den Marktakteuren verfügt. Die Bundesnetzagentur repräsentiert eine Konstellation, in der der Staat mit der Schaffung und Förderung von Wettbewerb eine Position gegenüber dem Markt einnimmt, die durch direkten Marktbezug und zugleich durch Beschränkung staatlichen Handelns auf die Letztverantwortung für die Erbringung des öffentlichen Gutes gekennzeichnet ist.

Die Fokusgruppendifkussion mit Beschäftigten im Bereich Energieregulierung zeigt, dass auch im beruflichen Selbstverständnis der Beschäftigten dieser neuen Behörde der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ eine zentrale Rolle spielt. Dieser Wert wird als wichtigste Erwartung des Arbeitgebers, der KollegInnen und der Öffentlichkeit dargestellt und von den Beschäftigten selbst einhellig als wichtige Handlungsorientierung bezeichnet und positiv bewertet. Demnach ist „Regelgeleitetes Handeln“ zentral sowohl für die Organisation – „Regelgeleitetes Handeln ist ja wohl das A und O, ohne das kann die Behörde gar nicht leben“ (1:145) – als auch im Handeln der Beschäftigten: [Sprecher A]

„Also es gibt wahrscheinlich keinen Schreibtisch [...]“ – [Sprecher B] „Ohne Gesetze“ (1:149ff.).

Dabei wird der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ als rechtsgemäßes Handeln interpretiert; diese Rechtsgebundenheit des Handelns sei „jetzt ja natürlich hier bei der Energie-regulierungsbehörde extrem, weil man kann ja nicht einfach was anderes machen, was geltendes Recht angeht“ (1:99). Darüber hinaus wird der Wert sehr weit ausgelegt und umfasst auch Aspekte, die den Werten „Stabilität/Kontinuität“ und „Neutralität“ zugeordnet werden könnten. So schaffe rechtsgemäßes Handeln zum einen Stabilität „in einem sehr politischen Bereich, in dem die Politik auf jede Tagesmeldung reagiert und, glaube ich, nicht in voller Rationalität reagiert. Auch da sollte es eben Aufgabe einer Behörde sein oder auch eines Beamten, für das regelgerechte Handeln zu stehen, für das Anwenden der Normen und eben nicht sozusagen dem Tagesdruck der Tagespresse stattzugeben“ (1:97). Zum anderen garantiere „Regelgeleitetes Handeln“ Gleichbehandlung hinsichtlich Verfügbarkeit und Preis öffentlicher Dienstleistungen und realisiere damit spezifische Eigenschaften öffentlicher Güter: Stabilität und Neutralität. In dieser breiten Interpretation kann der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ als zentraler Bestandteil des beruflichen Selbstverständnisses öffentlich Beschäftigter im Bereich der Marktaufsicht verstanden werden.

Die Werte „Neutralität“ und „Stabilität/Kontinuität“ werden aber nicht nur unter den Wert „Regelgeleitetes Handeln“ subsumiert, sondern auch eigenständig als wichtige Werte bezeichnet. Die Bedeutung des Wertes „Stabilität/Kontinuität“ wird mit Auswirkungen des Behördenhandelns auf Unternehmen und BürgerInnen begründet: „Aufgrund der Aussagen, die wir gegenüber der Öffentlichkeit treffen, [werden] Investitionsentscheidungen durch Unternehmen getroffen, auch durch einzelne Bürger. Das muss verlässlich sein, weil das am Ende eben doch eine gesellschaftspolitische Dimension hat“ (1:157). Die Bedeutung des Wertes „Neutralität“ wird erstens daran deutlich, dass die Bundesnetzagentur als „ehrlicher Makler“ (1:416) zwischen den Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und BürgerInnen charakterisiert wird und zweitens die Beschäftigten als Kriterium für erfolgreiches Handeln angeben, dass sie dann zufrieden seien, „wenn alle [regulierten Parteien] unzufrieden sind“ (1:271).

Neben diesen, dem Typ des „Staatsdieners“ zugeordneten Werten werden auch zwei „Dienstleister“-Werte von den Beschäftigten als wichtig bezeichnet: „Service- und Kundenorientierung“ sowie „Transparenz/Offenheit“. Bei diesen beiden Werten – die in der Fokusgruppendifkussion oft kombiniert oder vermengt werden – besteht Einigkeit, dass sie im beruflichen Rollenbild deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Es dominieren Interpretationen dieser Werte, die ein untergeordnetes bzw. instrumentelles Verhältnis zu den „Staatsdiener“-Werten nahelegen: Der Wert „Service- und Kundenorientierung“ wird als wichtig für die eigene Tätigkeit bezeichnet, weil er gegenüber den Un-

ternehmen die Informationsgewinnung und Kooperation erleichtere und gegenüber den VerbraucherInnen die Legitimation der eigenen Tätigkeit erhöhe. Der Wert „Transparenz/Offenheit“ wird deshalb als wichtig bezeichnet, weil auf diese Weise das behördliche Handeln nachvollziehbar werde: „also dass der Adressat [...] erkennen kann, warum geschieht was, nach welchen Regeln geschieht das“ (1:75). Mit anderen Worten: Diese „Dienstleister“-Werte werden als „Hilfswerte“ für die zentralen „Staatsdiener“-Werte interpretiert und dienen sowohl der Unterstützung der eigenen Arbeit als auch der Darstellung und Legitimation in der Öffentlichkeit.

Bei den geschilderten Wertkonflikten stehen in der Regel „Staatsdiener“-Werte auf der einen und „Dienstleister“-Werte auf der anderen Seite. Ebenso wie in der Polizei kommt eine Dominanz der „Staatsdiener“-Werte – vor allem von „Regelgeleitetem Handeln“ – zum Ausdruck. So findet der Wert „Transparenz/Offenheit“ seine Grenzen an anderen staatlichen Vorgaben: „Ich meine es gibt Datenschutz, es gibt bestimmte Bereiche, da kann man Dinge nicht einfach so veröffentlichen oder halt aufzeigen, das ist halt einfach nicht möglich. ... Von daher überwiegt dann wieder natürlich Regelgeleitetes Handeln in irgendeiner Art und Weise, Stabilität und eben Neutralität auch“ (1:117). Auch die geringe Bedeutung des Wertes „Flexibilität“ wird darauf zurückgeführt, dass „es einen gewissen Zielkonflikt zu Regelgeleitetem Handeln geben [kann] ... und dann würde ich sagen, dass das Regelgeleitete Handeln dann im Zweifelsfall das Wichtigere ist“ (1:95). Der Wert „Innovation“ wird als unwichtig bezeichnet, da die regulierten Märkte zwar durch Innovationen gekennzeichnet seien, aber „wir haben halt eine bestimmte Grundlage, auf denen halt Entscheidungen getroffen werden, auf denen unsere Prozesse ablaufen. Das kann man nicht von heute auf morgen einfach umstülpen, weil es irgendwas Innovatives plötzlich gibt“ (1:103).

Erwähnenswert ist schließlich, dass der Wert „Effizienz“ – der in den anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes von den Beschäftigten fast durchgängig als wichtig bezeichnet und intensiv diskutiert worden ist – bei der Regulierungsbehörde überhaupt nicht thematisiert wird. Dies mag auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Zum einen geht eine Effizienzorientierung im öffentlichen Dienst oft mit Einsparungen von Ressourcen einher, und bei der Bundesnetzagentur als junger Behörde haben nicht nur keine Sparmaßnahmen stattgefunden, sondern im Gegenteil ein kontinuierlicher Ausbau der Organisation. Zum anderen handelt es sich bei den Beschäftigten in der Behörde überwiegend um Hochqualifizierte, die eine gewisse Effizienzorientierung möglicherweise über eine akademische Ausbildung internalisiert haben, sodass diese von den Beschäftigten – und vom Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten – nicht explizit thematisiert wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in einem Bereich, in dem der Staat gegenüber dem Markt eine wettbewerbsfördernde Funktion wahrnimmt, die „Staatsdiener“-

Werte – und hier insbesondere „Regelgeleitetes Handeln“, aber auch „Neutralität“ und „Stabilität/Kontinuität“ – eine zentrale Rolle im Selbstverständnis der Beschäftigten spielen. Zwar haben „Dienstleister“-Werte wie „Transparenz/Offenheit“ und „Service- und Kundenorientierung“ an Bedeutung gewonnen, aber sie werden eher instrumentell auf die „Staatsdiener“-Werte bezogen und bei Wertkonflikten wird stets den „Staatsdiener“-Werten der Vorrang gegeben.

4.3 Wertorientierungen bei Daseinsvorsorge im Wettbewerb: die Müllabfuhr

Die kommunale Hausmüllabfuhr steht heutzutage – anders als noch vor 30 Jahren – direkt oder indirekt im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Akteuren. In den Fokusgruppendifkussionen mit öffentlich Beschäftigten in der Müllabfuhr kommt diese Wettbewerbssituation auch sehr deutlich zur Sprache: „[D]er öffentliche Dienst ist ja genauso gezwungen, mitzuhalten mit den Privaten [...], und das große Übel sind ja vielleicht sogar die Privaten, die [...] dem öffentlichen Dienst Druck geben [...], weil die alles viel billiger und viel günstiger (machen)“ (3:299).

Vor diesem Hintergrund sind sich die Beschäftigten einig, dass „Effizienz“ inzwischen eine zentrale normative Erwartung des Arbeitgebers ist: „Wir haben jetzt unheimlich viele Leute, die sich Gedanken darüber machen, wie sie uns zum Arbeiten kriegen und wie sie das Meiste aus uns rausholen können, wie auch immer“ (3:33). Zugleich stimmen die Beschäftigten darin überein, dass Effizienz im Wettbewerb mit privaten Anbietern eine zentrale Rolle spielt, und manche werfen sogar dem – häufig mit dem aus der Privatwirtschaft stammenden Begriff der „Firma“ bezeichneten – öffentlichen Arbeitgeber eine unbefriedigende Positionierung im Wettbewerb vor: „Gewerbekunden, das sind ja die Geldbringer. Der kleine Mann, der sich dann [einen] ‚eins-einser Restmüll‘ da hinstellen will, der ist zwar auch wichtig, aber nicht so wichtig. Aber es geht jetzt um die großen Firmen, und da habe ich es zum Beispiel selber erlebt, dass – da war ich auch nicht zufrieden –, dass da unsere Firma Nachholbedarf hat“ (2:201). Hier spielt auch eine Rolle, dass für die Beschäftigten die Wettbewerbsfähigkeit des kommunalen Dienstleisters im direkten Zusammenhang mit der Sicherung der eigenen Arbeitsplätze steht: „Was da mal wirklich wichtig ist – ich wiederhole mich da wieder – das ist halt nun mal unser Arbeitsplatz, und dieser kann ja einfach nur stattfinden dadurch, dass sich etwas weiterentwickelt“ (3:113).

Auf der anderen Seite wird deutlich, dass die Auswirkungen von effizienzorientierten Reformen als ausgesprochen ambivalent angesehen werden. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Organisation wird Effizienz befürwortet, aber die Konsequenzen für Beschäftigungsformen, Arbeitsorganisation und Arbeitsvollzug werden negativ gesehen: „Es haben sich mittlerweile dann auch Druckmechanismen aufgebaut.

Das heißt dann eben [...] Optimierung und so weiter und so fort, bei weniger Kolonnen“ (3:113). Kritisiert werden unter anderem eine Personalpolitik, die sich mit kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen, Leiharbeit oder unterschiedlicher Bezahlung von Kern- und Randbelegschaft an der in diesem Bereich üblichen Praxis in der Privatwirtschaft orientiert, ohne Rücksicht auf das Wohl der Beschäftigten: „Leistung optimieren, das ist nun mal im Interesse des Arbeitgebers, dass er seine acht Stunden Arbeitszeit [...] auch ausgenutzt sehen möchte, das ist alles klar, nur wie gesagt diese Leute sind auch kaputt“ (3:189).

In diesem Kontext lassen sich auch Entsolidarisierungstendenzen unter den Beschäftigten ausmachen, und dies in einem Bereich des öffentlichen Dienstes, der traditionell für gewerkschaftliche Stärke und Solidarität stand. Einerseits wird Kollegen vorgeworfen, sich gegen die erhöhten Arbeitsanforderungen nicht zur Wehr zu setzen, indem mittels Dienst nach Vorschrift und daraus resultierenden Überstunden dem Arbeitgeber demonstriert wird, dass die Anforderungen an die Beschäftigten zu hoch sind. Andererseits wird neuen Beschäftigten eine mangelnde Arbeitsmoral und fehlender Respekt vorgeworfen: „Auch wegen krank, wie sie sagen, bei uns auch, ganz ehrlich, da gibt’s auch, wie sagt man, in jeder Firma, egal wo, [...] schwarze Schafe“ (2:299ff.).

Vor dem Hintergrund des Wettbewerbs mit privaten Anbietern werden auch andere der im Zuge von NPM-Reformen propagierten „Dienstleister“-Werte positiv beurteilt, zum Beispiel die Werte „Innovation“ – „innovativ müssen wir schon sein, weil die Privaten bei uns sehr stark reingehen“ (2:216) – und „Flexibilität“: „Flexibilität ist auch kein Thema, wenn ein Kunde sagt, Menschskinder, den Container holst du morgen um 10 ab, das ist zu früh für mich, ich möchte gerne um 13 Uhr, das ist gar kein Thema, machen wir, wir gehen auf den Kunden zu“ (2:216).

Neben „Effizienz“ stellt insbesondere der Wert „Service- und Kundenorientierung“ eine zentrale normative Erwartung dar. Von den Beschäftigten wird dies mehrfach als neue Entwicklung in ihrem Bereich angeführt. Die Bedeutung der Service- und Kundenorientierung wird dabei einerseits von der Geschäftsleitung propagiert – „wir werden so eingebläut oder wir sollen so arbeiten für die Bürger“ (3:88) – aber auch von den Beschäftigten als wichtige Handlungsorientierung in ihrer Arbeit angesehen: „Also für mich ist das definitiv, wir sind öffentlicher Dienst, wir haben einen kundenorientierten Aufgabenbereich [...]. Ich stehe im Dienste des Bürgers und verdiene damit mein Geld“ (3:238). Doch selbst dieser Wert wird nicht allein bürgerorientiert interpretiert, sondern überwiegend auf den Wettbewerb bezogen: [Sprecher A] „Also heute ist ganz wichtig ein einwandfreier Kundenkontakt, der Service ist wichtig, der muss stimmen, ja, woran hat man früher vielleicht nicht so gedacht (hat) [...]“ – [Sprecher B] „Die Konkurrenz ist größer geworden“ (3:93f.). In ähnlicher Weise findet der Wert „Transparenz/Offenheit“ seine Grenzen am Wettbewerb: „Der öffentliche Dienst, oder wir bei

der Müllabfuhr: ist gut, wenn Transparenz herrscht. Nur man sollte nicht zu transparent sein, dass die private Wirtschaft sich bei uns zu viel abklaut“ (2:202). Letztlich werden alle „Dienstleister“-Werte als wichtig im Wettbewerb bezeichnet: „Effizienz, Kundenorientierung, Flexibilität, Transparenz oder so, das sind ja alles Punkte, die so irgendwie Wichtigkeit haben [...], weil dadurch verkaufen wir uns ja sozusagen“ (2:152).

Doch nicht nur die „Dienstleister“-Werte sondern auch die – als weniger wichtig erachteten – „Staatsdiener“-Werte werden von den Beschäftigten der Müllabfuhr direkt auf den Wettbewerb bezogen. So spielt der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ im beruflichen Selbstverständnis der Beschäftigten eine geringe Rolle und wird in seiner verbindlichen Funktion für das Organisationshandeln sogar als Wettbewerbshindernis gesehen: „Wir können also [...] ohne Weiteres auch nicht unsere Preise ändern, wie das vielleicht ein Privater kann. Ein Privater spricht mit seinem Chef und fragt, wie sieht das aus, wir wollen einen Auftrag haben, können wir da nicht ein bisschen billiger sein. Das geht nicht, wir haben eine Satzung, die von der AfA abgesegnet wird, Ausschuss für Abfall, und danach müssen wir handeln, also Sonderpreise sind da kaum möglich“ (2:210).

Allerdings kommt die besondere Position des kommunalen Entsorgers im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft auch darin zum Ausdruck, dass die eigene Organisation als Grundversorger und als Repräsentant von „Stabilität und Kontinuität“ gesehen wird: „Ja, schlicht und einfach, der öffentlichen Dienst betreibt Daseinsvorsorge, wir fahren auch wirklich bis zum allerletzten Bauern, der einem eine Tüte vor die Tür stellt; (das müssen sie vom Privaten nicht“ (2:430). Zugleich wird selbst dieser traditionelle „Staatsdiener“-Wert neu interpretiert und mit dem Wert „Service- und Kundenorientierung“ im Selbstbild vom „verlässlichen Dienstleister“ kombiniert: „Wir müssen kundenorientiert arbeiten, um unseren Namen zu erhalten [...]. Wir haben uns halt so gesehen: man wird von einer Abfallbeseitigungsgesellschaft zu einem Dienstleister. Dass wir dem Kunden da als Dienstleister, als verlässlicher Dienstleister zur Verfügung stehen, das ist ja sehr wichtig“ (2:237). Und selbst diese Vermischung von „Staatsdiener“- und „Dienstleister“-Wert wird schließlich wieder auf den Markt bezogen: „Das ist auch der Druck der Privaten, dass wir uns an diese Werte klammern müssen“ (2:237).

Zusammenfassend zeigt sich bei den Fokusgruppen in der Müllabfuhr, dass sich die Nähe zu Markt und Wettbewerb im Selbstverständnis der Beschäftigten deutlich widerspiegelt. Dies wird einerseits daran ersichtlich, dass „Dienstleister“-Werte eine zentrale Rolle spielen und „Staatsdiener“-Werte weniger relevant sind. Andererseits werden selbst „Staatsdiener“-Werte – sofern sie nicht gar als Hindernis im Wettbewerb gesehen werden – in Richtung einer Wettbewerbsorientierung re-interpretiert. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Beschäftigten ungeachtet der Übernahme privatwirtschaftlicher Werte noch ein spezifisches Verständnis des öffentlichen Dienstes als eines „verlässlichen Dienstleisters“ in der Daseinsvorsorge artikulieren.

4.4 Wertorientierungen im öffentlichen Dienst in vergleichender Perspektive

Im Vergleich der drei Bereiche des öffentlichen Dienstes zeigen sich einige Gemeinsamkeiten bei den Wertorientierungen der Beschäftigten, aber auch bedeutende Unterschiede, die – so die folgende Argumentation – sich auf den jeweiligen Marktbezug der Bereiche zurückführen lassen.

Gemeinsam ist zunächst allen drei untersuchten Bereichen, dass die durch die jüngeren Reformen des öffentlichen Dienstes propagierten Werte, die sich an Werthaltungen in der Privatwirtschaft orientieren, im beruflichen Selbstverständnis aller Beschäftigten angekommen sind: Nicht nur bei der im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehenden kommunalen Hausmüllentsorgung, sondern auch bei der über ein Monopol zur Herstellung von Sicherheit verfügenden Polizei sowie bei der den Energiemarkt regulierenden Bundesnetzagentur werden die dem Idealtyp „Dienstleister“ zugeordneten Werte – wie „Effizienz“, „Flexibilität“, „Service- und Kundenorientierung“ oder „Transparenz/Offenheit“ – von den Beschäftigten intensiv diskutiert, vielfältig interpretiert und zumindest partiell als wichtig angesehen.

Die (gestiegene) Bedeutung von „Dienstleister“-Werten im Selbstverständnis der öffentlich Beschäftigten ist jedoch nicht zwangsläufig mit einer Marginalisierung der traditionellen „Staatsdiener“-Werte verbunden. Vielmehr behalten Werte wie „Regelgeleitetes Handeln“, „Neutralität“ und „Stabilität“ eine wichtige Bedeutung. Die daraus resultierenden Werte-Konstellationen sind nicht immer konfliktfrei und in allen drei Bereichen dominieren Konflikte zwischen den dem „Staatsdiener“-Typ zugeordneten und den dem „Dienstleister“-Typ zugeordneten Werten. Die wichtigste Konfliktlinie verläuft dabei zwischen dem „Staatsdiener“-Wert „Regelgeleitetes Handeln“ und unterschiedlichen „Dienstleister“-Werten wie „Effizienz“ oder „Flexibilität“; daraus kann geschlossen werden, dass der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ im öffentlichen Dienst in Deutschland nach wie vor zum Kern des beruflichen wie organisationalen Selbstverständnisses zählt.

Hier enden jedoch bereits die wesentlichen Gemeinsamkeiten zwischen allen drei Bereichen des öffentlichen Dienstes, denn zentrales Auswertungsergebnis der Fokusgruppendifkussionen ist, dass je nach Marktbezug, Aufgabe und Beschäftigungsregulierung unterschiedliche *Werte* – und unterschiedliche Wertinterpretationen – das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten dominieren.

Bei der Polizei als einer traditionellen Staatsaufgabe mit geringem Marktbezug und sehr stabilen Beschäftigungsbedingungen stehen die traditionellen „Staatsdiener“-Werte „Regelgeleitetes Handeln“ und „Neutralität“ im Mittelpunkt des beruflichen Selbstverständnisses der Beschäftigten; ergänzend treten jedoch die „Dienstleister“-Werte „Service- und Kundenorientierung“, „Transparenz/Offenheit“, „Effizienz“ und „Flexibilität“

hinzu. Ein ähnlicher Befund ergibt sich für den Bereich der Energieregulierung, in dem das Rollenbild der öffentlich Beschäftigten von den „Staatsdiener“-Werten „Regelgeleitetes Handeln“, „Neutralität“ und „Stabilität“ dominiert wird, aber die „Dienstleister“-Werte „Service- und Kundenorientierung“ sowie „Transparenz“ ebenfalls von Bedeutung sind. Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich bei der kommunalen Müllabfuhr, die im (direkten oder indirekten) Wettbewerb mit der Privatwirtschaft steht: In diesem Bereich sind es eindeutig „Dienstleister“-Werte, die im Mittelpunkt des beruflichen Selbstverständnisses der Beschäftigten stehen. Als wichtigste Werte werden „Effizienz“ und „Service- und Kundenorientierung“ angesehen, gefolgt von anderen „Dienstleister“-Werten wie „Innovation“, „Flexibilität“ und „Transparenz“. Die „Staatsdiener“-Werte werden dagegen von den Beschäftigten bei der Müllabfuhr als weniger wichtig angesehen und deutlich seltener thematisiert. Diese unterschiedliche Bedeutung der „Staatsdiener“- und „Dienstleister“-Werte in den drei Bereichen des öffentlichen Dienstes ist in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Wichtige Werte in den drei Bereichen des öffentlichen Dienstes

	Polizei	Regulierungsbehörde	Müllabfuhr
Zentrale Werte	Regelgeleitetes Handeln Neutralität	Regelgeleitetes Handeln Neutralität	<i>Effizienz</i> <i>Service-/Kundenorientierung</i>
Nachgeordnete Werte	<i>Service-/Kundenorientierung</i> <i>Transparenz/Offenheit</i> <i>Effizienz</i>	Stabilität/Kontinuität <i>Service-/Kundenorientierung</i> <i>Transparenz/Offenheit</i>	<i>Innovation</i> <i>Flexibilität</i> <i>Transparenz/Offenheit</i> Stabilität

regulär = „Staatsdiener“-Wert; *kursiv* = „Dienstleister“-Wert

Die Bereichsspezifität normativer Erwartungen zeigt sich auch an den zentralen *Wertkonflikten* und ihrer Auflösung sowie den dazu eingenommenen Positionen der Beschäftigten. Bei der Polizei befürchten die Beschäftigten vor allem eine Bedrohung der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit durch Effizienzanforderungen und begrüßen die Auflösung von Wertkonflikten zugunsten des Wertes „Regelgeleitetes Handeln“ und anderer „Staatsdiener“-Werte. Nach Ansicht der Beschäftigten bei der Regulierungsbehörde wird die zentrale Bedeutung von „Regelgeleitetem Handeln“ durch die „Dienstleister“-Werte „Flexibilität“ und „Transparenz“ herausgefordert, und auch hier wird die Auflösung dieser Wertkonflikte zugunsten des „Staatsdiener“-Wertes begrüßt. Bei der Müllabfuhr herrscht dagegen eine andere Sichtweise vor: Zwar werden Wertkonflikte zwischen „Regelgeleitetem Handeln“ und „Effizienz“ oder „Flexibilität“ ebenfalls zugunsten des „Staatsdiener“-Wertes aufgelöst, aber diese Konstellation tritt nicht nur seltener auf, sondern ihre Auflösung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen wird von den Beschäftigten negativ gesehen und als Wettbewerbsnachteil in der Konkurrenz mit privaten Entsorgungsunternehmen interpretiert.

Darüber hinaus zeigen sich bei der Müllabfuhr weitere Konflikte, die auf den direkten Marktbezug dieses Bereichs zurückgeführt werden können. Während bei der Polizei und der Regulierungsbehörde die Beschäftigten mit der Beurteilung und Bewertung der Werte mit wesentlichen Erwartungsträgern – wie Dienstherr, Öffentlichkeit oder Bürger – übereinstimmen, gibt es bei der Müllabfuhr nicht nur Konflikte zwischen Werten, sondern auch zwischen Akteuren bei der Einschätzung der Werte. So wird der Wert „Effizienz“ nach Auskunft der Beschäftigten vom Arbeitgeber propagiert, die Beschäftigten selbst sehen diesen Wert jedoch ausgesprochen ambivalent: Auf der einen Seite ist ihnen bewusst, dass Effizienz im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft von zentraler Bedeutung für die eigene Organisation und damit auch für den eigenen Arbeitsplatz ist, auf der anderen Seite werden die Auswirkungen von effizienzorientierten Reformen auf die Ebene der Arbeitsorganisation und des Arbeitshandelns von ihnen überwiegend negativ gesehen. Zudem zeigen sich Entsolidarisierungstendenzen in der Belegschaft, die sich auf den Wettbewerb mit privaten Anbietern und die Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse an die Privatwirtschaft zurückführen lassen.

Unterschiede zwischen verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes gibt es aber nicht nur hinsichtlich der Bedeutung der Werte und den daraus resultierenden Konflikten, sondern auch bei den von den Beschäftigten im Rahmen der Fokusgruppendifkussionen vorgenommenen (kollektiven) *Interpretationen*. Der wesentliche Unterschied verläuft auch hier zwischen den nicht dem Wettbewerb ausgesetzten Bereichen Polizei und Energieregulierung einerseits und dem direkt im Wettbewerb stehenden Bereich Müllabfuhr andererseits. Dies wird am Beispiel des Wertes „Regelgeleitetes Handeln“ besonders deutlich: Während bei der Polizei und der Energieregulierung dieser Wert – als Rechtsgebundenheit des staatlichen bzw. individuellen Handelns – zum Garant von Neutralität und Qualität bei der Erbringung des öffentlichen Gutes erklärt wird, kritisieren die Beschäftigten in der Müllabfuhr diesen Wert vorwiegend als Hindernis im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft.

Auch bei der Interpretation der anderen Werte zeigen sich die Differenzen zwischen der Müllabfuhr einerseits und der Polizei und der Regulierungsbehörde andererseits. So dominiert bei den Beschäftigten in der Müllabfuhr ein betriebswirtschaftlich geprägtes Verständnis von Werten wie „Effizienz“ oder „Flexibilität“, und selbst eher bürgerbezogene Werte wie „Service- und Kundenorientierung“ oder „Transparenz“ werden stets auch auf ihre Tauglichkeit im Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz überprüft und erst bei Bestehen dieses Testes überwiegend positiv gesehen. Demgegenüber verweisen die Interpretationen dieser „Dienstleister“-Werte durch die Beschäftigten in den anderen beiden Sektoren auf eine bisweilen geringe Passfähigkeit der Begriffe, die dazu führt, dass den Begriffen nur selektive Relevanz zugebilligt wird oder sie mit Bezug auf die „Staatsdiener“-Werte neu interpretiert werden. So wird in der Polizei der Wert „Service-

und Kundenorientierung“ zu einem „Service am Bürger“ umgedeutet, und der Wert „Transparenz“ wird bei Polizei wie Bundesnetzagentur als instrumentell für das Erreichen von Kooperation bei der Erbringung des öffentlichen Gutes interpretiert. Mit anderen Worten: In den nicht im Wettbewerb stehenden Bereichen werden die „Dienstleister“-Werte deutlich angepasst, damit die Beschäftigten sie in ihr berufliches Rollenbild einfügen können. Zugleich zeigen die geschilderten Beispiele aus dem Arbeitsalltag, dass die jeweiligen Werte auch in diesen Bereichen nicht nur rhetorisch im beruflichen Selbstverständnis der Beschäftigten angekommen sind.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Interpretation der „Staatsdiener“-Werte: Diese Werte werden bei den Landespolizeien und der Bundesnetzagentur recht konventionell interpretiert, zum Beispiel „Neutralität“ als Gleichbehandlung aller Bürger und „Stabilität/Kontinuität“ als Gewährleistung der Versorgung mit dem öffentlichen Gut. Bei diesen Werten sind es hingegen die Beschäftigten in der Müllabfuhr, die die Werte interpretativ anpassen (müssen) – oder sie ganz zurückweisen: So wird der Wert „Regelgeleitetes Handeln“ abgelehnt, während die mit dem Wert „Stabilität/Kontinuität“ verbundene Verlässlichkeit und Verpflichtung zur Grundversorgung in einen möglichen Wettbewerbsvorteil umgedeutet wird.

Zusammenfassend kann zu den Fokusgruppendifkussionen mit Beschäftigten bei der Polizei, der Energieregulierungsbehörde und der Müllabfuhr festgehalten werden, dass bei staatlichen Kernfunktionen wie der Polizei und neuen staatlichen Funktionen wie der Energieregulierung „Staatsdiener“-Werte dominieren und unumstritten sind, wohingegen in den Bereichen, in denen der Staat im Wettbewerb steht, wie der Müllabfuhr, „Staatsdiener“-Werte eher marginal sind und stattdessen „Dienstleister“-Werte die Oberhand gewinnen, auch wenn sie durchaus kritisch wahrgenommen werden. Die detaillierte Auswertung fördert so nicht nur bereichsspezifisch unterschiedliche Wertkonstellationen, Wertkonflikte und Wertinterpretation zutage, sondern zeigt auch, dass die identifizierte Varianz zugleich in engem Zusammenhang mit dem spezifischen Verhältnis von Markt und Staat in den jeweiligen Bereichen steht.

Daraus lassen sich mit aller Vorsicht einige allgemeinere Schlussfolgerungen ziehen: Die hohe Bedeutung von „Dienstleister“-Werten selbst in einem marktfernen Bereich wie der Polizei lässt vermuten, dass diese Werte nicht nur in diesem Bereich sondern im öffentlichen Dienst in Deutschland insgesamt angekommen sind und in der ganzen Breite des öffentlichen Dienstes die traditionellen „Staatsdiener“-Werte ergänzen. Der Bereich Energieregulierung verdeutlicht dagegen, dass die Privatisierung von Infrastrukturen und die damit einhergehende (Selbst-)Beschränkung des Staates auf die Letztverantwortung für Erbringung des öffentlichen Gutes in Form von Marktregulierung, keineswegs dazu führen muss, dass „Staatsdiener“-Werte obsolet werden. Auch in neu geschaffenen Behörden wie der Bundesnetzagentur, wo NPM-orientierte Hand-

lungsimperative leichter zu verankern sein könnten und wo Beschäftigte in direkter Interaktion mit privatwirtschaftlichen Akteuren tätig sind (und bei jenen auch lukrative Arbeitsmarktalternativen finden könnten), treten „Dienstleister“-Werte keineswegs den Siegeszug an. Vielmehr interpretieren die Beschäftigten Marktregulierung als ein öffentliches Gut, für deren Erbringung „Staatsdiener“-Werte wie „Regelgeleitetes Handeln“ geradezu zentral sind. Das Beispiel der Müllabfuhr schließlich, wo die Beschäftigten nicht zuletzt im Interesse ihres Arbeitsplatzes die Notwendigkeit von Effizienzorientierung weitgehend verinnerlichen, kann aufschlussreich auch für weitere Bereiche des öffentlichen Dienstes wie etwa Kranken- und Altenpflegeeinrichtungen sein, die in direktem oder indirektem Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Betrieben stehen und deren Wettbewerbsvorteile nicht selten aus Unterschreiten der Beschäftigungsstandards des öffentlichen Dienstes resultieren. Eine Überprüfung dieser tentativen Verallgemeinerungen muss freilich weiteren Studien vorbehalten bleiben, die die konzeptionelle und empirische Reichweite dieser ersten Exploration von Werten in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes erweitern und vertiefen könnten.

5 FAZIT UND AUSBLICK

Angesichts der aufgezeigten Differenzen in der Bedeutung und Interpretation von Werten in marktnahen und marktfernen Bereichen des öffentlichen Dienstes stellt sich die Frage, ob es (noch) einen Kern geteilter Werte gibt. Eine wiederum eher vorsichtige Antwort lautet: Sofern es diesen Kern früher gegeben hat, ist er heute eher klein und bezieht sich vorwiegend auf ein Verständnis von staatlicher Letztverantwortung für die Dienstleistungserbringung und auf den öffentlichen Charakter des erbrachten Gutes. Dies wird besonders deutlich im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, wo die Beschäftigten ungeachtet einer Internalisierung von Effizienzkriterien die Letztverantwortung für eine flächendeckende Müllentsorgung beim Staat bzw. der Kommune sehen und diese Letztverantwortung zugleich die Legitimation für eine Müllentsorgung in öffentlicher Hand darstellt. Dieses Deutungsmuster mag als eine Abwehrargumentation gegen weitere Vermarktlichung bei einer vormals wettbewerbsfernen öffentlich erbrachten Dienstleistung erscheinen, vorgebracht zudem von einer eher arbeitsmarktschwachen gewerblichen Beschäftigtengruppe. Das Beispiel der Interpretation der Marktregulierung als einer originär öffentlichen Aufgabe durch die meist jungen, hochqualifizierten und auch von der Privatwirtschaft umworbenen AkademikerInnen in der Energieregulierung deutet jedoch darauf, dass es hier durchaus um einen Wertekern geht, der unter Bedingungen von Vermarktlichung nicht nur verteidigt, sondern eben auch erneuert wird. Noch ein weiterer Aspekt spricht für einen gemeinsamen Wertekern. So findet sich in allen drei Bereichen – unabhängig vom Marktbezug – ein deutlicher Bezug auf ‚den Bürger‘ bzw. die Öffentlichkeit als legitimen Träger von normativen Erwartungen.

Dies ist daran ablesbar, dass jene Werte, die sich in besonderem Maße auf die Außenwirkung staatlichen Handelns beziehen, wie „Service- und Kundenorientierung“ und „Transparenz/Offenheit“, in allen drei Bereichen eine wichtige Rolle spielen, auch wenn ihre Anwendung auf das je zu erbringende öffentliche Gut, wie etwa bei der Polizei, nur durch spezifische argumentative Anpassungsleistungen hergestellt werden kann.

Die hohe Bedeutung von Außenorientierung nicht nur in Bereichen mit direktem Bürger- bzw. Kundenkontakt stellt vermutlich eine neue Facette im Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter dar und deutet auf eine erfolgreiche Umsetzung dienstleistungsorientierter Aspekte von Verwaltungsmodernisierung. Demgegenüber erscheint die Re-Interpretation traditioneller „Staatsdiener“-Werte wie „Loyalität“ eher als eine unbeabsichtigte Nebenwirkung von NPM-orientierten Reformen. So wird dieser traditionell auf „Gehorsamforderungen“ des Dienstherrn gegenüber den Bediensteten zielende Wert von den öffentlich Beschäftigten in einem Kernbereich staatlichen Handelns, der Polizei, mit Forderungen nach „fairem Umgang“ nunmehr stärker reziprok interpretiert. Dabei dürften nicht nur gesellschaftlich verallgemeinerte Partizipationsansprüche sondern eben auch die mit den „Dienstleister“-Werten „Transparenz“ und „Serviceorientierung“ signalisierte Öffnung des Staates gegenüber seinen BürgerInnen eine Rolle spielen, indem diese, von den Beschäftigten im Arbeitshandeln zu realisierende, Öffnung nach außen von den Beschäftigten auch nach innen in das traditionell einseitig hierarchisch geprägte Binnengefüge gewendet wird: So wie der Staat sich gegenüber den Ansprüchen der BürgerInnen als Finanziers öffentlicher Leistungen öffnet, soll er es als öffentlicher Arbeitgeber auch gegenüber seinen Beschäftigten tun.

Die durch NPM-Reformen beförderte Aufwertung des Bürgers zu einem zentralen Erwartungsträger bringt so auch eine partielle Emanzipation der öffentlich Beschäftigten von den Erwartungen des Dienstherrn mit sich. Vor diesem Hintergrund scheint das Rollenverständnis öffentlich Beschäftigter weder dem Idealtyp des traditionellen „Staatsdieners“ noch dem des marktlichen „Dienstleisters“ zu entsprechen. Vielmehr zeichnet sich in dem identifizierten Mix an Werthaltungen und ihrer Interpretation eher die Ausprägung eines „modernisierten und demokratisierten Staatsdieners“ bzw. eines neuen Typs eines „öffentlichen Dienstleisters“ ab, der sich über verschiedene Tätigkeitsbereiche hinweg nach wie vor mit der Erbringung eines öffentlichen Gutes identifiziert, sich dabei jedoch nicht nur von Neutralität und Regelgeleitetem Handeln, sondern auch von Effizienz, Transparenz und Serviceorientierung leiten lässt. Inwieweit dies wiederum ein distinktes, tatsächlich über alle Bereiche des öffentlichen Dienstes gültiges neues Ethos konstituiert, das zudem von Wertorientierungen in der Privatwirtschaft abweicht, bedarf freilich weiterer vergleichender Forschung. Ähnliches gilt für die Frage der Länderspezifität der hier vorgestellten Ergebnisse. Wurde in der älteren Literatur davon ausgegangen, dass Verwaltungsregimes westlicher Länder generell ein spezifi-

sches öffentliches Dienstethos befördern, so ist angesichts der unterschiedlichen Reformpfade und Beschäftigungsstrukturen in anglo-amerikanischen und kontinentalen Verwaltungsregimes, wie auch der Unterschiede innerhalb Europas (Pollitt und Bouckaert 2011; Tepe et al. 2010; Kroos et al. 2011) auch im Hinblick auf die Wertorientierungen von einer gewissen regimespezifischen bzw. nationalen Varianz auszugehen.

LITERATUR

- Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern, Fassung vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), letzte Änderung vom Februar 2009 (BGBl. I S. 160, 263).
- Behnke, Nathalie. 2005. Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl.), hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 243-251. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berg, Anne Marie. 2006. Transforming public services – transforming the public servant? *International Journal of Public Sector Management*, 19(6): 556-568.
- Bockel, Jeroen van, und Mirko Noordegraaf. 2006. Identifying identities: performance-driven, but professional public managers. *International Journal of Public Sector Management* 19(6): 585-597.
- Bohnsack, Ralf. 2008. Gruppendiskussion. In *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, hrsg. Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke, 369-384. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Briken, Kendra, Karin Gottschall, Sylvia Hils, und Bernhard Kittel. 2014. Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle. *Zeitschrift für Sozialreform* 60(2): 23-148.
- Bull, Hans Peter. 2006. *Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister: zur Zukunft des Dienstrechts*. Berlin: Edition Sigma.
- Bundesbeamtengesetz (BBG), Fassung vom 5. Februar 2009, (BGBl. I S. 160), letzte Änderung vom 3. Juli 2013 (BGBl. I S. 1978).
- Bundesministerium des Innern. 2014. Moderne Verwaltung und Öffentlicher Dienst: Beamtinnen und Beamte. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Dienstrecht/Beamte/beamte_node.html. Zugegriffen: 15. November 2014.
- Caron, Daniel J., und David Giaouque. 2006. Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations. *International Journal of Public Sector Management* 19(6): 543-555.
- Dahrendorf, Ralf. 2006. *Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Englert, Kathrin, und Ariadne Sondermann. 2012. „Ich versuch hier auch immer so dieses Amtliche irgendwie noch 'n bisschen zu überspielen.“ Emotions- und Gefühlsarbeit in der öffentlichen Verwaltung als Ausdruck von Staatlichkeit im Wandel. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 38(2): 131-147.

- Flecker, Jörg, Manfred Krenn, und Maria Tschernitz. 2014. Der dreifache Bezug zur Arbeit – Transformation öffentlicher Dienste und berufliche Identität. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 39(3): 199-219.
- Flecker, Jörg, Franz Schultheis, und Berthold Vogel. 2014. Der Umbruch der öffentlichen Dienste aus der Sicht der Beschäftigten. Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl. In *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten*, hrsg. Jörg Flecker, Franz Schultheis und Berthold Vogel, 335-349. Berlin: Edition Sigma.
- Fuchs-Heinritz, Werner, Daniela Klimke, Rüdiger Lautmann, Otthein Rammstedt, Urs Stäheli, Christoph Wiescher, und Hanns Wienold, Hrsg. 2011. *Lexikon zur Soziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Goffman, Erving. 1972. *Encounters: Two Studies in the Sociology of Interaction*. Harmondsworth: Penguin.
- Grabe, Lisa, Andreas Pfeuffer, und Berthold Vogel. 2012. "Ein wenig erforschter Kontinent?" Perspektiven einer Soziologie öffentlicher Dienstleistungen. *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 5(2): 35-53.
- Hammerschmid, Gerhard, Renate E. Meyer, und Isabell Egger-Peitler. 2009. Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum. *Dms – der moderne staat* 1/2009: 73-92.
- Harms, Jens, und Christoph Reichard. 2003. Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, hrsg. Jens Harms und Christoph Reichard, 13-17. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt. 2010. *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin: Edition Sigma.
- Kroos, Daniela, Sebastian Streb, und Sylvia Hils. 2011. Public Employment between Markets and Institutions. Competition and its Impact on Public Personnel Policies. *Industrielle Beziehungen* 18(1-2): 39-59.
- Kuckartz, Udo. 2012. *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz.
- Lamnek, Siegfried. 2005. *Gruppendiskussion: Theorie und Praxis* (2., überarbeitete und erweiterte Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Liebig, Brigitte, und Iris Nentwig-Gesemann. 2009. Gruppendiskussion. In *Methoden der Organisationsforschung*, hrsg. Stefan Kühl, Petra Strodtholz und Andreas Taffertshofer, 102-123. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate. 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (3. Aufl.). Heidelberg: C.F. Müller.
- Nullmeier, Frank. 2005. Wettbewerb und Konkurrenz. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 108-121. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Perry, James L., und Lois Recascino Wise. 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50(3): 367-373.

- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2. Aufl. New York: Oxford University Press.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sondermann, Ariadne, Kathrin Englert, Oliver Schmidtke, und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer. 2014. Der ‚arbeitende Staat‘ als ‚Dienstleistungsunternehmen‘ revisited: Berufliches Handeln und Selbstdeutungen von Frontline-Beschäftigten nach zwanzig Jahren New Public Management. *Zeitschrift für Sozialreform* 60(2): 175-201.
- Tepe, Markus, und Julia-Carolin Brachem. 2014. Shared Values for a European Administrative Identity? A cross-national analysis of government employees' Basic Human Values. In *The European Public Servant. A shared administrative Identity*, hrsg. Patrick Overeem und Fritz Sager. London: Routledge.
- Tepe, Markus, Karin Gottschall, und Bernhard Kittel. 2010. A structural fit between states and markets? Public administration regimes and market economy models in the OECD. *Socio-Economic Review* 8(4): 653-684.
- Vogel, Berthold. 2012. Schrumpfende Zukunft. Warum sich die Soziologie für öffentliche Dienstleistungen interessieren muss. *Mittelweg* 36 21(5): 3-8.
- Weißhaupt, Mark. 2008. *Rolle und Identität. Grundlagen der Rollentheorie*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Karin Gottschall ist Professorin für Soziologie und Leiterin der Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat im Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218- 58595

E-Mail: karin.gottschall@uni-bremen.de

Andreas Häberle ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat im Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-58630

E-Mail: haeberle@uni-bremen.de

Jan-Ocko Heuer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat im Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-58630

E-Mail: jheuer@uni-bremen.de

Sylvia Hils war Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat im Zentrum für Sozialpolitik. Seit 2015 ist sie Zentrale Frauenbeauftragte und Sprecherin der Zentralen Kommission für Frauenfragen (ZKFF) der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-60075

E-Mail: shils@uni-bremen.de